SEE
FOLLOWING
NOTE

VOIR
NOTE
CI-APRÈS

PARTS OF THE ORIGINAL DOCUMENT

ARE OF POOR REPRODUCTIVE QUALITY

CERTAINES PARTIES DU DOCUMENT ORIGINAL

SONT DE PIÈTRE QUALITÉ DE REPRODUCTION

DOCUMENT: 840-414/025

FEDERAL-PROVINCIAL MEETING
OF DEPUTY MINISTERS RESPONSIBLE FOR JUSTICE

Report of the Committee Study on Alternatives to Imprisonment

Synthesis and Conclusion

Québec

BANFF, Alberta
December 9 - 10, 1986

DEPARTMENT OF THE SOLLICITOR

GENERAL OF QUEBEC

REPORT OF THE COMMITTEE STUDY

ON ALTERNATIVES TO IMPRISONMENT

SYNTHESIS AND CONCLUSION

2 DECEMBER 1986

SYNTHESIS AND CONCLUSION

Synthesis and Conclusion

9.1 The Committee's mandate

In February 1986, the Solicitor General of Québec, Mr. Gérard Latulippe, established a committee with the mandate to inquire into alternatives to imprisonment.

Upon study of their mandate, the members of the committee concluded that their priority objectives were to find out:

- the appropriate correctional tools to reduce imprisonment;
- the means of promoting the involvement of the community in dealing with crime;
- the means of reducing the costs entailed by the correctional apparatus in Québec.

However, the committee did not limit its investigation to correctional tools but also tried to analyse the factors bearing on all the stages of the penal process for adults. Nor did the committee limit its studies and its recommendations to measures that might possibly be developed by the Solicitor General of Québec, it also looked at other fields under the jurisdiction of certain other Québec departments and those of federal or municipal governments.

From the outset the committee looked upon its assignment in the spirit of moderation in criminal law, advocated for many years in Canada. That moderation meant, among other things, as noted by the Law Reform Commission of Canada,[1] that "the costs of criminal law to the offender, taxpayer and all of us must always be kept as low as possible".

9.2 The Initiatives of the Committee

Our major concern was to base our initiative on the best possible knowledge of the population of Québec houses of detention. In this respect we made the best possible use of the analysis of statistical information relating to the totality of administrative procedures carried out in these establishments from 1977 to 1984 inclusive. That data provided us with information on admissions in the houses of detention. We also had a study done for us on the characteristics of the persons entered on the registers of all establishments on 7 May 1986. We thus obtained information on the profile of the population on a given day.

We also met representatives of the principal groups of those involved in the administration of criminal justice in Québec to learn their points of view on the questions dealt with.

9.3 The Principal Findings

The correctional sector is one of the components of the criminal justice system. Each of these components is divided as to administrative and legislative responsibilities shared between the federal, provincial and municipal jurisdictions. Certain elements of the correctional sector also involve non-governmental agencies.

The organizational structure of the Québec correctional system is comparatively recent. The Prisons Service was established in 1965, the Probation Service came into being in 1967, the Community Participation Division in 1975, and it was only in 1978 that the Québec Parole Board was established.

(1) Law Reform Commission of Canada (1976) Our Criminal Law (p. 24).

The imprisonment rate in Québec, being the number of persons imprisoned in relation to the total number of inmates, is one of the highest of western countries.

Furthermore, compared to the other Canadian provinces, the correctional system in Québec is distinguished by:

- an admission rate in the provincial establishments slightly higher than the average in relation to the number of adult accused;
- the highest admission rate in penitentiaries in relation to the number of adult accused;
- the lowest imprisonment rate, being the number of imprisoned persons in relation to the number of adults, in all prison establishments (houses of detention and penitentiaries);
- the lowest rate of provincial parole granted;
- the lowest rate of probation admissions in relation to the number of adult accused.

The Québec houses of detention admit almost as many accused persons (48%) as convicted persons (52%); most are men (94%) relatively young (58% under 28 years of age). More than 40% of convicted persons were admitted for failure to pay a fine. That category even reached 57% and 61% in 1982 and 1983.

About 45% of convicted persons were admitted for a traffic offence. Since 1977, the increase in the number of convicted persons admitted is due exclusively to persons convicted for this type of offence. Most of them were admitted because they had not paid the fine.

The sentences imposed on persons admitted to houses of detention are very short; more than 80% were sentenced to less than three months.

On the other hand, the population entered in the registers of establishments at a given moment has quite different characteristics because it is especially composed of persons who spend a long time in the institution. For example, on 7 May 1986 one-quarter of the persons entered were accused persons; only 7% of the convicted persons entered were there for failure to make payment, and only 13% had committed a traffic offence. On the other hand, 75% of convicted persons and 88% of accused persons had been charged with an offence under the Criminal Code.

However, two-thirds of the convicted persons entered in the registers on that day served sentences of at least three months. The longest sentences are very significant as regards the occupation of places in detention. For example, it was estimated that persons sentenced to six months and over are about 10% of convicted persons admitted but occupy about 70% of the cells of convicted persons.

Since a few years, the average number of persons entered in the registers of Québec houses of detention has exceeded the operational capacity of the establishments. Yet, a certain number of persons are on social rehabilitation programs and are not physically present in the establishments. Also, the average rate of occupation, calculated in terms of persons actually present, is less than 100%. In 1985-1986 it was 85%.

The wardens of houses of detention have, for some years, made free use of temporary absences in order to implement social rehabilitation programs and thus reduce the number of persons present in the establishments.

On the other hand, the Québec Parole Board has been rather conservative. It has the lowest rate of parole granted to imprisoned persons in the provincial establishments. In 1985-1986 it granted parole to one-third (34%) of the persons admissible.

Finally, in a more general perspective, we have noted that there has been too much recourse to the penal system in trying to settle social problems and that imprisonment is often perceived as the sentence par excellence and the standard sentence. It is not yet a sentence of last resort either in the penal codes, or in attitudes and mentalities.

We have also realized and deplored the lack of planning, coordination within the penal system and concerted action within and outside the system, as well as the deplorable state of statistics on the operation of the different sub-systems of the penal process. That statistical indifference entails an almost generalized absence of prior information on decision-making and on the results of the application of new laws, new administrative measures and new programs.

9.4 The Principal Recommendations[2]

In the preceding chapter we set forth the recommendations and the elements of a plan of action in relation to the objectives pursued. We now put together the priority recommendations according to the possible time limits of their realization.

Throughout its work, the committee endeavoured to analyse the ways to reduce the population of Québec houses of detention, both with regard to those aimed at reducing the number of persons confined in establishments and those fostering the anticipated social rehabilitation of imprisoned persons. We give priority to the ways that could have the most impact on that reduction. To establish the order of priority we also took into account recommendations that could be implemented by the Solicitor General of Québec, of those that are under his jurisdiction and, as far as possible, those that would reduce or not entail an increase of costs. As will be understood, that dimension was always uppermost in our mind. Finally, we accorded great importance to recommendations that could be realized in the forseeable future.

Nevertheless, certain recommendations, to which we attach a great deal of importance, are proposals for amending federal laws that are not under the jurisdiction of the Solicitor General of Québec and that could be implemented in the very short term. Other important recommendations aimed, for example, at changes of mentality can only be realized in the medium or long term. We shall first of all set forth these recommendations.

9.4.1 Medium or long term priorities

In a system as fragmented as is the penal system, concerted action becomes an essential element to ensure that objectives, policies and practices of each of the components are coordinated and not mutually neutralized. The Solicitor General must attach very great importance to that concerted action both with regard to policies and operations and as much between the units of his Department as between his Department and the other Departments, in particular the Department of Justice. Our recommendation in this regard (R.1) must be considered as a priority even if it means a long term undertaking whose impact is difficult to measure on the penal population.

We also believe that we must remedy the lack of statistics and information on the operation of the penal system

---

(2) The list of recommendations is given in Appendix 1.

and on its clientele at all stages of the process. The application of our recommendation on this subject (R.43) can bear fruit only in the medium term but it is a recommendation to which we attach great importance.

Many recommendations deal with amendments to the Criminal Code. They are aimed at changing the mentalities within and outside the penal system and at providing efficient tools for reducing the prison population. We attach particular importance to the introduction in the Criminal Code of:

- principles and criteria for determining sentences; (R.21)
- the obligation of the court to state the reasons for each prison sentence; (R.22)
- compensation, community work and home confinement as sentencing measures outside the probation framework; (R.25)
- a procedure for collecting fines similar to that provided in the Québec Summary Convictions Act; (R.31)
- amendment of the Criminal Code to allow the imposition of a fine (alone) and of absolute and conditional discharge in all cases where a minimum sentence is not provided. (R.24)

9.4.2. Short term priorities

The recommendations that could have an impact in the near future on the prison population fall, as a general rule, within the competence of the Solicitor General of Québec or his colleague the Minister of Justice.

In the first place, the probation order must be made to play a more efficient role as a measure of substitution for imprisonment. To do so, the correctional services must be more present in the courts and able to offer or make available adequate programs for the clientele they are designed for.

It is from that viewpoint that we recommend:

- setting up a quick and ever-ready evaluation service at courts to identify the needs of the clientele and for referral to the available appropriate resources; (R.15)
- that the correctional services make available in probation orders specialized programs for different clientele; (R.26)
- that the correctional services set up, as part of a probation order, a program of intensive supervision. (R.27)

Secondly, the process and programs of social rehabilitation of imprisoned persons must be improved.

We also recommend that:

- temporary absences be allowed for social rehabilitation after one-sixth of the sentence for all imprisoned persons; (R.38)
- the Director General of Correctional Services be allowed to authorize participation in pre-release programs after one-sixth of the sentence; (R.39)
- the Québec Parole Board be permitted to authorize participation in pre-release programs after one-sixth of the sentence in cases of persons serving sentences of six months and over; (R.40)
- the Québec Parole Board prepare guidelines to rationalize its decision-making process.(R.41)

The Criminal Code has many provisions dealing with impaired driving. Recent amendments were aimed at stiffening the applicable sentences in the matter. These increased sentences, in line with a manifest will to apply the laws, can have a considerable impact on the number of persons admitted to detention.

In particular, they may cause an increase in the number of persons admitted through failure to pay a fine because, as the situation now stands, they cannot benefit from the program of compensatory work and terms and conditions of payment as flexible as those provided in Québec law.

However, the law also gives the courts the latitude to adapt the sentence to the circumstances of the offence and to the characteristics of the offender. The committee believes that information and the awareness of those who drive after drinking must be facilitated, and treatment of those who have a real alcohol problem must also be facilitated.

Furthermore, we should:

- set up a program with the object of informing and apprising the offender of the influence of alcohol on driving a motor vehicle. This program would be directed at first time convicted offenders; (R.29)

- set up a program of education and rehabilitation for recidivist drivers with the object of establishing a diagnosis on the hold alcohol has on the life of that person, and also of preparing him and encouraging him to take treatment and for directing him towards the appropriate resources.(R.30)

And while such measures avoid increasing the prison population, they also deal with certain dimensions of the problem and may be more efficacious in the medium term.

Finally, even if persons imprisoned for non-payment of a fine are, at a given moment, only a small proportion (5% to 10%) of convicted persons in houses of detention, they still represent a high percentage of admissions and bring in their train appreciable management costs for the Detention Service. Moreover, it is quite unacceptable that an economically underprivileged person be imprisoned because he is unable to pay the fine.

In spite of amendments to the Summary Convictions Act which came into force in 1983 and authorized, among other things, compensatory work as a substitute for imprisonment upon failure to pay a fine, there was still in 1985-1986 more than 8,000 admissions to detention for that reason.

Furthermore, it is imperative that the provisions of the Summary Convictions Act concerning the enforcement of judgments, particularly extensions of time limits for payment, deferred payments, seizure and compensatory work, be made to apply at all municipal courts (R.32). And as we previously mentioned, these procedures should be made to apply to federal laws (R.31). It seems to us only normal that each offender benefit from the same terms and conditions for settling a fine, regardless of the offence committed and the court before which he is convicted.

9.5 The need for control over the penal system

We have repeated many times that the penal system is fragmented, that it depends on several authorities and that we must establish or improve the coordination and control of its operations at the various stages of the process. That coordination and control must be carried out in various ways. We wish to point out some of those that seem to us to have priority.

Even though we have not formulated specific recommendations on this subject, it goes without saying first of all that the Solicitor General of Québec and all his colleagues in the Executive Council must accept the premise of moderation in criminal law. They must limit the creation of new penal offences, put an end to penal inflation, through exercising moderation in the quantum of sentences. The Solicitor General must induce the Minister of Justice of Québec to exercise efficient control in this field and suggest to the Canadian Minister of Justice that he do likewise. That premise must also be the foundation stone of campaigns of information and public awareness, thus fostering in the medium and long term a change of attitudes and mentalities.

We must also ensure that each program and each new administrative and legislative measure, brought into force to improve the operation of the penal system, produce the proposed moderation and foster solutions of alternatives to imprisonment, really attaining the objective aimed at. A better system of collection and analysis of information carried out regularly, at all stages of the process (R.43), will facilitate this task. But, in addition, all new measures must be accompanied by research that can be evaluated to ensure that they really attain the desired objective (R.44). We must be very vigilant, agree to consider any new measure as provisional, and be ready to quickly change the line of fire where necessary.

It is absolutely necessary that there be federal-provincial concerted action to limit the operational capacity of the two detention services. In the short term, it is most important to re-assess all construction projects to ensure that they are absolutely indispensable to replace unoccupied cells and that they do not increase, for whatever reason, the operational capacity of each system (R.45).

Finally, the committee is convinced that in undertaking the development of alternative solutions to imprisonment and thereby reducing the prison population, it is paramount to inject additional resources (R.46). However, to ensure that that does not mean simply an addition on the one hand without a reduction in the prison population on the other, we must over the longer term contain the budget of the correctional system within unalterable figures (R.47).

9.6 Conclusion

The measures recommended are aimed principally at the reduction in the short and medium term of the prison population. Other more fundamental measures may have an impact over the longer term on the well-being of citizens, the improvement of social relations, the quality of life and the crime rate. Obviously it is very important that we concern ourselves with prevention in general. In spite of that, it has not been possible for us to reflect on that complex question which has only an indirect impact and over the very long term on the prison population. Others will have to do that.

In closing, we have to reiterate that all the proposed changes can be realized only on the condition that all, in particular the Solicitor General of Québec and the Minister of Justice, coordinate their efforts towards common objectives.

We also mentioned in the introduction that the will of the Solicitor General to reduce the recourse to imprisonment is bound up with particular social, economic and political circumstance. If there is, on the one hand, a doubt as to the role of the state in economic life and the social sphere, there

is, on the other, an increasing demand from certain sectors of society for order, security, and severity in the administration of justice. In this context which creates tension within the apparatus of the State and of society in general, there certainly must be a firm political will to assert the principle of moderation in criminal law, that is, "the cost of criminal law to the offender, the taxpayer and all of us must always be kept as low as possible".[3]

---

(3) Law Reform Commission of Canada (1976), Our Criminal Law (p. 24).

APPENDIX 1

List of recommendations

1- The Department of the Solicitor General adopt a policy of concerted action and provide mechanisms and terms and conditions of application thereof.

2- Reaffirm the predominant role of the Minister of Justice in provincial legislation to ensure better concerted action in legislative production and greater coherence in sentencing.

3- The persons whose condition is such that they are in particular need of social, medical and psychiatric services be referred to the most appropriate of these services by the agents of the penal justice system.

4- The network of the Department of Health and Social Services make its services accessible to this clientele in the same way as to all citizens.

5- The Solicitor General direct his Services to prepare an inventory of existing resources in the public, semi-public and private sectors. That inventory, regularly maintained up-to-date, must include the justification of their existence, the programs and the clientele contemplated by each resource.

6- The Solicitor General promote the development of appropriate resources where necessary.

7- The application of sections 451 et seq. of the Criminal Code allowing the release of an arrested person to be standardized throughout the territory of Québec.

8- The Solicitor General apprise his Justice colleague of the need for proposing a legislative amendment to the Criminal Code in order to extend the power of release by police officers and to allow them to themselves fix certain conditions of release from custody.

9- Police officers be compelled to give reasons in writing for their objections to release from custody.

10- The Solicitor General, in a policy statement, promote diversion measures by police officers as an alternative to court action.

11- The Solicitor General arrange with the Minister of Justice to make the necessary amendments to, among others, the Police Act and the Mental Patients Protection Act in order to empower police forces to direct a person, without arrest, to a resource, even without that person's explicit consent (ex.: lying helplessly drunk, psychological disturbances, etc.).

12- Upon consultation, the Solicitor General and the Minister of Justice prepare and adopt a policy on diversion measures which is public and fair in the provincial scale.

13- The application of the policy on diversion measures be preceded by an awareness campaign for Attorney General's Prosecutors and mechanisms be prepared for control of its application.

14- The Department of Justice make an evaluation of the impact of the application of the Legal Aid Act on lawyers' practices and on the administration of Justice.

15- Set up a rapid and ever-ready evaluation service at the courts in order to identify the needs of the clientele and refer them to the appropriate and available resources.

16- The Solicitor General and the Attorney General promote recourse to escort measures other than preventive detention.

17- Promote the holding of the inquiry on security the very day of the appearance.

18- Hold appearances on Saturdays in all the judicial districts where a sufficient volume so justifies.

19- Allow prevention centres to receive deposits and recognizances by third parties outside normal working hours of court-house offices.

20- The time limit for production of a pre-sentence report for an imprisoned person awaiting sentence not to exceed a period of three weeks in any case.

21- The Solicitor General arrange with the Minister of Justice to have principles and criteria for determining sentencing introduced in the Criminal Code and the Québec Summary Convictions Act.

22- The Solicitor General arrange with the Minister of Justice to suggest amendments to the Criminal Code and the Summary Convictions Act to introduce the obligation of the court to give reasons for each prison sentence.

23- The Solicitor General arrange with his Justice colleague to have the Criminal Code provide that an intermittent sentence be served only where a prison sentence is absolutely necessary to punish behaviour and it is in the best interests of the accused and not contrary to the public interest.

24- The Solicitor General apprise his Justice colleague of the necessity of proposing to the Federal Parliament amendments to the Criminal Code empowering the imposition of a fine alone [s. 646(2)] and the absolute and conditional discharge in all cases where a minimum sentence is not provided [s. 662.1 (1)].

25- The Solicitor General apprise his Justice colleague of the necessity of introducing in the Criminal Code compensation, community work and home confinement as sentencing measures outside the probation framework.

26- The Correctional Services make available in probation orders specialized programs for different clientele, such as sexual delinquents, drug addicts, alcoholics, etc.

27- The Correctional Services set up, as part of a probation order, a program of intensive supervision, particularly for offenders who have already been under a probation order or served a prison sentence.

28- The Minister of Justice propose an amendment to the Federal laws and to the Summary Convictions Act in order to compel a judge to inquire into and take into account the offender's capability to pay when imposing a fine.

29- The Solicitor General promote the establishment of a program similar to the program "CHOC" of New Brunswick for first time convicted offenders of impaired driving with the object of informing and apprising them of the influence of alcohol on driving a motor vehicle.

30- The Solicitor General promote the setting up of a program of education and readaptation for recidivist drivers similar to the program IMP-ACT of Alberta.

31- The Solicitor General arrange with the Minister of Justice to suggest an amendment to the Criminal Code and other Federal laws in order to have a collection procedure provided similar to that of the Summary Convictions Act.

32- The Solicitor General apprise his Justice colleague of the necessity of having provisions of the Summary Convictions Act concerning the enforcement of judgments, particularly extensions of time limits, deferred payments, seizure and compensatory work, apply to all municipal courts.

33- The Solicitor General make representations in order to provide for the non-renewal of driving permits and/or registration certificates as well as a freeze on transactions concerning the vehicle where the offender has fines outstanding for traffic and parking offences.

34- The Solicitor General arrange with the Minister of Justice to amend the Summary Convictions Act in order to add, upon refusal to do compensatory work, a single period of three days of detention to the period provided in the equivalence table. That computation to be made for each imprisonment and not for each offence.

35- The Solicitor General request the Minister of Justice to revise the sharing of fines between the municipalities and the Québec Treasury.

36- The Solicitor General arrange with the Minister of Justice to amend the Summary Convictions Act in order to provide that the offender may, upon a simple statement in writing supported by an affidavit, request a review of judgment, either because he had a good defense on the merits that he did not have the opportunity to submit, or because he was not aware, without negligence on his part, of proceedings instituted against him.

37- The Solicitor General negotiate with his Federal counterpart to reduce the period during which detained persons are in custody in provincial establishments to 10 days.

38- The Solicitor General amend the Act respecting Probation and Houses of Detention to permit the granting of temporary absences for purposes of social rehabilitation to all convicted persons after one-sixth of their sentence and see to it that temporary absences are granted according to law.

39- The Solicitor General amend the Act respecting Probation and Houses of Detention to allow the Director General to authorize participation in pre-release programs after one-sixth of the sentence.

40- The Solicitor General amend the Act to Promote the Parole of Inmates to allow the Québec Parole Board to authorize participation in pre-release programs after one-sixth of the sentence in the case of persons sentenced to six months and over.

41- The Parole Board prepare guidelines to rationalize its decision-making.

42- The Parole Board annually report to the Solicitor General on the application of the guidelines it has prepared.

43- The Solicitor General require each sub-system of the penal process to

set up a mechanism for collecting and analysing information on their decisions, their clientele and their programs.

44- Accompany each new program and each new administrative or legislative measure with an evaluated research in order to ensure that they really attain their planned objective.

45- The Solicitor General of Québec conclude an agreement with his Federal counterpart not to increase the number of available cells in Québec.

46- Inject over the short term in the Correctional Services the resources necessary for development of alternative solutions to imprisonment.

47- Deduct over the long term from the overall budget set aside for the custody of imprisoned persons the amounts necessary for the development of alternative solutions to imprisonment.

DOCUMENT: 840-414/025

RÉUNION FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES SOUS-MINISTRES
RESPONSABLES DE LA JUSTICE

Rapport du Comité d'étude sur les solutions de rechange à l'incarcération

Synthèse et conclusion

Québec

BANFF (Alberta)
Les 9 et 10 décembre 1986

Ministère du Solliciteur général
du Québec

Rapport du Comité d'étude sur les solutions de rechange à l'incarcération

Synthèse et conclusion

le 2 décembre 1986

Synthèse et conclusion

9.1 Le mandat du comité

En février 1986, le Solliciteur général du Québec, monsieur Gérard Latulippe créait un comité ayant pour mandat de rechercher des mesures de substitution à l'incarcération.

Les membres du comité ont conclu, de l'étude de leur mandat, que les objectifs prioritaires du comité étaient de rechercher:

— les outils correctionnels appropriés pour réduire l'incarcération;

— les moyens de favoriser l'implication de la communauté dans le traitement de la criminalité;

— les moyens de diminuer les coûts engendrés par le dispositif correctionnel au Québec.

Néanmoins, le comité n'a pas limité son investigation aux outils correctionnels mais a tenté d'analyser les facteurs agissant à toutes les étapes du processus pénal pour adultes. Le comité n'a pas non plus limité ses études et ses recommandations aux mesures susceptibles d'être développées par le Solliciteur général du Québec mais s'est aussi intéressé à des domaines sous la juridiction de certains autres ministères québécois et des gouvernements fédéral ou municipal.

Le comité a situé d'emblée son mandat dans l'esprit de la modération en droit pénal, préconisée depuis plusieurs années au Canada. Cette modération signifie, entre autres, comme l'a souligné la Commission de réforme du droit du Canada[1], que nous devons «toujours garder les coûts du droit pénal au niveau le moins élevé pour le délinquant, le contribuable et l'ensemble de la société».

9.2 La démarche du comité

Notre principale préoccupation a été d'appuyer notre démarche sur la meilleure connaissance possible de la population des établissements de détention du Québec. Nous avons dans ce sens utilisé avec grand profit l'analyse des données informatisées portant sur l'ensemble des transactions administratives effectuées dans ces établissements de 1977 à 1984 inclusivement. Ces données nous permettaient d'avoir des informations sur les admissions dans les établissements de détention. Nous avons aussi fait effectuer une étude des caractéristiques des personnes inscrites aux registres de tous les établissements le 7 mai 1986. Nous avons alors obtenu des informations sur le profil de la population à un jour donné.

Nous avons également rencontré des représentants des principaux groupes d'intervenants de l'administration de la justice pénale au Québec pour connaître leurs points de vue sur les questions traitées.

9.3 Les principales constatations

Le secteur correctionnel constitue l'une des composantes du système de justice pénale. Chacune de ces composantes est fragmentée sur le plan des responsabilités administratives et législatives qui se répartissent entre les juridictions fédérale, provinciale et municipale. Certains éléments du secteur correctionnel impliquent aussi des organismes non gouvernementaux.

La structuration du système correctionnel québécois est assez récente. Le Service des prisons a été créé en 1965, le Service de probation a vu le jour en 1967, la Direction de la participation communautaire en 1975 et ce n'est qu'en 1978 que la Commission québécoise des libérations conditionnelles a été mise sur pied.

Le taux d'incarcération au Québec, soit le nombre de personnes incarcérées par rapport au nombre total d'habitants, est un des plus élevés parmi les pays occidentaux.

Par ailleurs, comparativement aux autres provinces canadiennes, le système correctionnel au Québec se caractérise par:

— un taux d'admission, dans les établissements provinciaux, légèrement supérieur à la moyenne, par rapport au nombre d'adultes inculpés;

(1) Commission de reforme du droit du Canada (1976). *Notre droit pénal*, Ottawa: Information Canada, p. 25.

— le plus fort taux d'admission dans les pénitenciers par rapport au nombre d'adultes inculpés;

— le plus faible taux d'incarcération, soit le nombre de personnes incarcérées par rapport au nombre d'adultes, dans tous les établissements carcéraux (établissements de détention et pénitenciers);

— le plus faible pourcentage d'octroi de la libération conditionnelle provinciale;

— le plus faible taux d'admission en probation par rapport au nombre d'adultes inculpés.

Les établissements de détention du Québec admettent presqu'autant de personnes prévenues (48%) que des personnes condamnées (52%); la plupart sont des hommes (94%) relativement jeunes (58% ont moins de 28 ans). Plus de 40% des personnes condamnées ont été admises pour défaut de paiement d'amende. Cette catégorie atteignait même 57 et 61% en 1982 et 1983.

Environ 45% des personnes condamnées admises l'ont été pour une infraction relative à la circulation routière. Depuis 1977, l'augmentation du nombre des personnes condamnées admises est due exclusivement aux personnes condamnées pour ce type d'infraction. La plupart d'entre elles avaient été admises parce qu'elles n'avaient pas payé l'amende.

Les peines imposées aux personnes admises dans les établissements de détention sont très courtes: plus de 80% ont des peines de moins de trois mois.

Par contre, la population inscrite aux registres des établissements, à un moment donné, a des caractéristiques assez différentes puisqu'elle est surtout composée de personnes qui séjournent longtemps en institution. Par exemple, le 7 mai 1986, le quart des personnes inscrites étaient des personnes prévenues; seulement 7% des personnes condamnées inscrites l'avaient été pour défaut de paiement, et seulement 13% avaient commis une infraction relative à la circulation routière. Par contre, 75% des personnes condamnées et 88% des personnes prévenues avaient été accusées d'une infraction au *Code criminel*.

D'autre part, deux tiers des personnes condamnées inscrites au registre ce jour-là purgeaient des peines de trois mois et plus. Les plus longues peines sont très importantes quant à l'occupation des places en détention. Ainsi, on a estimé que les personnes condamnées à des peines de six mois et plus, représentent environ 10% des personnes condamnées admises mais occupent environ 70% des cellules occupées par des personnes condamnées.

Depuis quelques années, le nombre moyen de personnes inscrites aux registres des établissements de détention du Québec dépasse la capacité opérationnelle des établissements. Cependant, un certain nombre de personnes bénéficient de programmes de réinsertion sociale et ne sont pas physiquement présentes dans les établissements. Aussi, le taux d'occupation moyen, calculé en fonction des personnes présentes, est inférieur à 100%. En 1985-1986, il était de 85%.

Les administrateurs des établissements de détention ont utilisé, d'une façon libérale, depuis quelques années, les absences temporaires pour mettre sur pied des programmes de réinsertion sociale et diminuer ainsi le nombre de personnes présentes dans les établissements.

Par contre, la Commission québécoise des libérations conditionnelles a été plutôt conservatrice. Elle a le plus faible taux d'octrois de libérations conditionnelles de personnes incarcérées dans les établissements provinciaux. En 1985-1986, elle accordait une libération conditionnelle au tiers (34%) des personnes admissibles.

Enfin, à un niveau plus général, nous avons souligné que l'on a trop recours au système pénal pour tenter de régler des problèmes sociaux et que l'emprisonnement est souvent perçu comme *la* peine par excellence et la peine étalon. Elle n'est pas encore une peine de dernier ressort ni dans les codes pénaux, ni dans les attitudes et les mentalités.

Nous avons aussi constaté et déploré le manque de planification, de coordination à l'intérieur du système pénal et de concertation à l'intérieur et à l'extérieur du système ainsi que l'état déplorable des statistiques sur le fonctionnement des différents sous-systèmes du processus pénal. Cette carence des statistiques entraine une absence quasi généralisée de rétro-information sur les prises de décision et sur les résultats de l'application de nouvelles lois, de nouvelles mesures administratives et de nouveaux programmes.

9.4 Les principales recommandations[2]

Nous avons présenté, au chapitre précédent, les recommandations et des éléments d'un plan d'action en fonction des objectifs poursuivis. Nous regroupons maintenant les recommandations prioritaires selon les délais possibles de réalisation.

(2) La liste des recommandations figure à l'appendice I.

Tout au cours de ses travaux, le comité a tenté d'analyser les moyens de réduire la population des établissements de détention du Québec, tant en ce qui concerne ceux visant à diminuer le nombre de personnes confiées aux établissements que ceux favorisant la réinsertion sociale anticipée des personnes incarcérées. Nous retenons en priorité les moyens qui pourraient avoir le plus d'impact sur cette réduction. Nous avons aussi tenu compte, pour établir l'ordre de priorité, des recommandations susceptibles d'être mises en application par le Solliciteur général du Québec, de celles qui sont de sa compétence et, dans la mesure du possible, de celles qui réduiraient ou n'entraîneraient pas une augmentation des coûts. Cette dimension, on l'aura deviné, a toujours été présente à notre esprit. Nous avons enfin accordé une grande importance aux recommandations qui pouvaient se concrétiser dans un avenir raisonnable.

Néanmoins, certaines recommandations, auxquelles nous attachons beaucoup d'importance, sont des propositions de modification de lois fédérales qui ne sont pas de la compétence du Solliciteur général du Québec et qui ne peuvent se réaliser à très court terme. D'autres recommandations importantes, qui visent par exemple des changements de mentalité, ne peuvent se réaliser qu'à moyen ou à long terme. Nous présenterons tout d'abord ces recommandations.

9.4.1 Priorités à moyen ou à long terme

Dans un système fragmenté comme l'est le système pénal, la concertation devient un élément essentiel pour s'assurer que les objectifs, les politiques, les pratiques de chacune des composantes sont coordonnés et ne se neutralisent pas mutuellement. Le Solliciteur général doit accorder une très grande importance à cette concertation tant au niveau des politiques que des opérations et tant entre les unités de son Ministère, qu'entre son Ministère et les autres ministères, en particulier le Ministère de la Justice. Notre recommandation à ce sujet (R. 1) doit être considérée comme prioritaire même s'il s'agit d'une entreprise de longue haleine dont on pourra difficilement mesurer l'impact sur la population pénale.

Nous croyons aussi que nous devons remédier à la carence de statistiques et d'informations sur le fonctionnement du système pénal et sur sa clientèle à toutes les étapes du processus. L'application de notre recommandation à ce sujet (R. 43) ne pourra donner des fruits qu'à moyen terme mais c'est une recommandation à laquelle nous attachons une grande importance.

Plusieurs recommandations ont trait à des modifications du *Code criminel*. Elles visent à la fois à changer des mentalités à l'intérieur et à l'extérieur du système pénal et à fournir des outils efficaces pour réduire la population carcérale. Nous accordons une importance particulière à l'introduction dans le *Code criminel*:

— de principes et de critères de détermination de la peine;(R. 21)

— de l'obligation, pour le tribunal, de motiver toute sentence d'incarcération; (R. 22)

— du dédommagement, des travaux communautaires et de l'assignation à résidence, comme mesures sentencielles hors du cadre de la probation; (R. 25)

— d'une procédure de perception des amendes semblable à celle prévue dans la *Loi sur les poursuites sommaires* du Québec; (R. 31)

— et à la modification du *Code criminel* pour permettre l'imposition de l'amende (seule) et de la libération inconditionnelle et sous conditions dans tous les cas où une peine minimale n'est pas prévue. (R. 24)

9.4.2 Priorités à court terme

Les recommandations qui peuvent avoir un impact dans un avenir rapproché sur la population carcérale sont, règle générale, du ressort du Solliciteur général du Québec ou de son collègue, le Ministre de la Justice.

En premier lieu, il faut faire en sorte que l'ordonnance de probation puisse jouer un rôle plus efficace comme mesure de substitution à l'incarcération. Pour ce faire, il faut que les Services correctionnels soient plus présents auprès des tribunaux et qu'ils puissent offrir ou rendre disponibles des programmes adéquats pour la clientèle visée.

C'est dans ce sens que nous recommandons:

— de mettre sur pied un service d'évaluation rapide et ponctuelle, à la Cour, ayant pour but d'identifier les besoins de la clientèle et de référer aux ressources appropriées disponibles: (R. 15)

— que les Services correctionnels rendent disponibles, dans le cadre d'une ordonnance de probation, des programmes spécialisés pour différentes clientèles; (R. 26)

— que les Services correctionnels mettent sur pied, dans le cadre d'une ordonnance de probation, un programme de surveillance intensive; (R. 27)

En second lieu, il faut améliorer le processus et les programmes de réinsertion sociale des personnes incarcérées.

Aussi recommandons-nous que:

— l'on permette l'octroi d'absences temporaires pour réinsertion sociale au sixième de la peine pour toutes les personnes incarcérées; (R. 38)

— l'on permette au directeur général des Services correctionnels d'autoriser la participation à des programmes de libération préparatoire au sixième de la sentence; (R. 39)

— l'on permette à la Commission québécoise des libérations conditionnelles d'autoriser la participation à des programmes de libération préparatoire au sixième de la sentence dans le cas de personnes condamnées à des peines de six mois et plus; (R. 40)

— la Commission québécoise des libérations conditionnelles élabore des lignes directrices pour rationaliser son processus de prise de décision. (R. 41)

Le *Code criminel* prévoit plusieurs dispositions au sujet de la conduite avec facultés affaiblies. De récentes modifications visaient à durcir les peines applicables en la matière. Ces augmentations des peines, associées à une volonté manifeste d'appliquer les lois, peuvent avoir un impact considérable sur le nombre de personnes admises en détention.

Elles peuvent en particulier faire augmenter le nombre de personnes admises à défaut de paiement d'amende puisque, pour l'instant, elles ne peuvent bénéficier du programme de travaux compensatoires et de modalités de paiement aussi flexibles que celles prévues dans la loi québécoise.

Cependant, la loi donne aussi aux tribunaux la latitude d'adapter la peine aux circonstances de l'acte et aux caractéristiques de son auteur. Le comité croit que l'on devrait faciliter l'information et la sensibilisation de ceux qui conduisent après avoir bu et faciliter le traitement de ceux qui ont un véritable problème d'alcoolisme.

Aussi, on devrait:

— mettre sur pied un programme ayant pour but d'informer et de sensibiliser le contrevenant à l'influence de l'alcool sur la conduite d'un véhicule automobile. Ce programme s'adresserait aux contrevenants reconnus coupables pour une première fois; (R. 29)

— mettre sur pied un programme d'éducation et de réadaptation pour les conducteurs récidivistes, ayant pour but d'établir un diagnostic sur l'importance que l'alcool a pris dans la vie de la personne, de la préparer et de l'encourager à recevoir un traitement, de l'orienter vers les ressources appropriées. (R. 30)

De telles mesures, tout en permettant d'éviter l'augmentation de la population carcérale, s'attaquent à certaines dimensions du problème et peuvent être plus efficaces à moyen terme.

Enfin, même si les personnes incarcérées pour non-paiement d'amende ne représentent, à un moment donné, qu'une faible proportion (5 à 10%) des personnes condamnées dans les établissements de détention, elles représentent encore un pourcentage élevé des admissions et engendrent des coûts de gestion appréciables pour la Direction de la détention. Par ailleurs, il est tout à fait inacceptable qu'une personne économiquement défavorisée soit incarcérée parce qu'elle ne peut payer l'amende.

Malgré des modifications à la *Loi sur les poursuites sommaires* entrée en vigueur en 1983 autorisant, entre autres, les travaux compensatoires comme substitut à l'emprisonnement à défaut de paiement d'amende, il y a eu encore en 1985-1986 plus de 8 000 admissions en détention pour cette raison.

Aussi, est-il impérieux de faire en sorte que les dispositions de la *Loi sur les poursuites sommaires*, concernant l'exécution des jugements, notamment les extensions de délais, les paiements différés, la saisie et les travaux compensatoires s'appliquent à toutes les cours municipales (R. 32). Il faudrait aussi, comme nous l'avons mentionné précédemment, que ces procédures s'appliquent aux lois fédérales (R. 31). Il nous semble normal que tout contrevenant puisse bénéficier des mêmes modalités de règlement de l'amende quelle que soit l'infraction commise et le tribunal devant lequel il a été condamné.

9.5 La nécessité de contrôler le système pénal

Nous avons maintes fois répété que le système pénal est fragmenté, qu'il dépend de plusieurs instances et qu'on doit établir ou améliorer la coordination et le contrôle sur ses opérations aux différents stades du processus. Cette coordination et ce contrôle doivent s'exercer de diverses façons. Nous tenons à en souligner quelques-unes qui nous semblent prioritaires.

Même si nous n'avons pas formulé de recommandations spécifiques à ce sujet, il va de soi, tout d'abord, que le Solliciteur général du Québec et tous ses collègues du Conseil des Ministres

doivent accepter la prémisse de la modération en droit pénal. Ils doivent limiter la création de nouvelles infractions pénales, mettre fin à l'inflation pénale, tout en exerçant la modération dans le quantum des peines. Le Solliciteur général doit inciter le Ministre de la Justice du Québec à exercer un contrôle efficace dans ce domaine et suggérer au Ministre de la Justice canadien de faire de même. Cette prémisse doit aussi être la pierre angulaire des campagnes d'information et de sensibilisation du public, favorisant ainsi à moyen et à long terme, un changement des attitudes et des mentalités.

Il faut aussi s'assurer que chacun des programmes et chacune des nouvelles mesures administratives et législatives, mis en vigueur pour améliorer le fonctionnement du système pénal, réaliser la modération proposée et favoriser des solutions de rechange à l'incarcération, atteignent réellement l'objectif visé. Un meilleur système de cueillette et d'analyse des informations effectuées régulièrement, à toutes les étapes du processus (R. 43), facilitera cette tâche. Mais il faut, de plus, accompagner toutes les nouvelles mesures d'une recherche évaluative pour s'assurer qu'elles atteignent réellement l'objectif visé (R. 44). On doit être très vigilant, accepter de considérer toute nouvelle mesure comme provisoire et être prêt à corriger rapidement le tir, au besoin.

Il est absolument nécessaire qu'il y ait une concertation fédérale-provinciale pour limiter la capacité opérationnelle des deux services de détention. À court terme, il faudrait tout spécialement réévaluer tous les projets de construction pour s'assurer qu'ils sont vraiment indispensables pour remplacer des cellules inhabitables et qu'ils n'augmentent pas, pour quelque considération que ce soit, la capacité opérationnelle de chacun des systèmes (R. 45).

Enfin, le comité est convaincu que pour réaliser le développement des solutions de rechange à l'incarcération et, de ce fait, diminuer la population carcérale, il est primordial d'injecter des ressources supplémentaires (R. 46). Cependant, pour s'assurer qu'il ne s'agira pas que d'un ajout d'un côté sans réduction de la population carcérale de l'autre, il faut, à plus long terme, contenir en chiffres absolus le budget du système correctionnel (R. 47).

9.6 Conclusion

Les mesures recommandées visent principalement la réduction à court et moyen terme de la population carcérale. D'autres mesures plus fondamentales peuvent avoir à plus long terme un impact sur le bien-être des citoyens, l'amélioration des relations sociales, la qualité de vie et le niveau de criminalité. Il est évident qu'il est très important de s'intéresser à la prévention générale. Malgré cela, il ne nous a pas été possible de nous pencher sur cette question complexe qui n'a qu'un impact indirect et à très long terme sur la population carcérale. D'autres devraient le faire.

Pour terminer, nous tenons à réitérer que tous les changements proposés ne pourront se réaliser qu'à la condition que tous, en particulier le Solliciteur général du Québec et le Ministre de la Justice, coordonnent leurs efforts vers des objectifs communs.

Nous avons aussi mentionné dans l'introduction que la volonté du Solliciteur général de réduire le recours à l'incarcération se situe dans une conjoncture sociale, économique et politique particulière. S'il y a, d'une part, une remise en question du rôle de l'État dans la vie économique et dans le domaine social, il y a d'autre part, une demande accrue d'ordre, de sécurité, de sévérité dans l'administration de la justice provenant de certains secteurs de la société. Dans ce contexte qui suscite des tensions au sein des appareils d'État et de la société en général, il faudra certes une volonté politique ferme pour faire prévaloir le principe de modération en droit pénal, soit «garder les coûts du droit pénal au niveau le moins élevé pour le délinquant, le contribuable et l'ensemble de la société»[3].

(3) Commission de réforme du droit du Canada (1976). *Notre droit pénal*. Ottawa: Information Canada, p. 25.

Appendice I

Liste des recommandations

1- Le Ministère du Solliciteur général se dote d'une politique de concertation et prévoit des mécanismes et modalités d'application.

2- Réaffirmer le rôle prépondérant du Ministre de la Justice dans la législation provinciale pour assurer une meilleure concertation dans la production législative et une plus grande cohérence en ce qui concerne les peines.

3- Les personnes dont l'état requiert avant tout des services sociaux, médicaux et psychiatriques soient référées à ces services plus appropriés par les intervenants du système de justice pénale.

4- Le réseau du Ministère de la Santé et des Services sociaux rende ses services accessibles à cette clientèle au même titre qu'à tous les citoyens.

5- Le Solliciteur général mandate ses services de dresser l'inventaire des ressources existantes tant dans le secteur public, para-public que privé. Cet inventaire, régulièrement mis à jour, doit comprendre la raison d'être, les programmes et la clientèle visée par chacune des ressources.

6- Le Solliciteur général favorise le développement de ressources appropriées, lorsque nécessaire.

7- L'application des articles 451 et suivants du *Code criminel*, permettant la remise en liberté d'une personne arrêtée, soit uniformisée sur le territoire québécois.

8- Le Solliciteur général saisisse son collègue de la Justice de la nécessité de proposer une modification législative au *Code criminel* visant à élargir le pouvoir de remise en liberté par les policiers et à leur permettre de fixer eux-mêmes certaines conditions de remise en liberté.

9- Les policiers soient obligés de motiver par écrit leurs objections à la remise en liberté.

10- Le Solliciteur général, dans un énoncé de politique, favorise la non-judiciarisation par les policiers.

11- Le Solliciteur général intervienne auprès du Ministre de la Justice pour apporter les amendements nécessaires, entre autres, à la *Loi de police* et à la *Loi sur la protection du malade mental*, de façon à doter les corps policiers du pouvoir de déplacer, sans arrestation, une personne vers une ressource même sans son consentement explicite (ex: gisant ivre, perturbations psychologiques, etc.).

12- Le Solliciteur général et le Ministre de la Justice élaborent, après consultation, et adoptent une politique sur la déjudiciarisation qui soit publique et équitable à l'échelle provinciale.

13- L'application de la politique sur la déjudiciarisation soit précédée d'une campagne de sensibilisation auprès des substituts du procureur général et que des mécanismes de contrôle de son application soient élaborés.

14- Le Ministère de la Justice procède à l'évaluation de l'impact de l'application de la *Loi de l'Aide juridique* sur les pratiques des avocats et sur l'administration de la justice.

15- Mettre sur pied un service d'évaluation rapide et ponctuelle, à la Cour, ayant pour but d'identifier les besoins de la clientèle et de référer aux ressources appropriées et disponibles.

16- Le Solliciteur général et le Procureur général favorisent le recours à des mesures d'encadrement autres que la détention préventive.

17- Favoriser la tenue de l'enquête sur cautionnement la journée même de la comparution;

18- Procéder à des comparutions le samedi dans tous les districts judiciaires où un volume suffisant le justifie.

19- Permettre aux centres de prévention de recevoir les dépôts et engagements par tiers en dehors des heures d'ouverture des greffes de Palais de justice.

20- Le délai de production d'un rapport présentenciel pour une personne incarcérée en attente de sentence ne dépasse en aucun cas une période de trois semaines.

21- Le Solliciteur général intervienne auprès du Ministre de la Justice pour que soient introduits dans le *Code criminel* et dans la *Loi sur les poursuites sommaires* du Québec, des principes et des critères de détermination de la peine.

22- Le Solliciteur général intervienne auprès du Ministre de la Justice pour suggérer des modifications au *Code criminel* et à la *Loi sur les poursuites sommaires* pour introduire l'obligation pour le tribunal de motiver toute sentence d'incarcération.

23- Le Solliciteur général intervienne auprès de son collègue de la Justice pour que soit précisé dans le *Code criminel* que la sentence intermittente ne doit être utilisée que lorsqu'une peine d'incarcération est absolument nécessaire pour dénoncer un comportement et qu'il y va de l'intérêt véritable de l'accusé sans nuire à l'intérêt public.

24- Le Solliciteur général saisisse son collègue de la Justice de la nécessité de proposer au Parlement fédéral des amendements au *Code criminel* de façon à pouvoir imposer l'amende seule (art. 646(2)) et la libération inconditionnelle et sous conditions dans tous les cas où une peine minimale n'est pas prévue (art. 662.1(1));

25- Le Solliciteur général saisisse son collègue de la Justice de la nécessité d'introduire dans le *Code criminel* le dédommagement, les travaux communautaires et l'assignation à résidence comme mesures sentencielles hors du cadre de l'ordonnance de probation.

26- Les Services correctionnels rendent disponibles, dans le cadre d'une ordonnance de probation, des programmes spécialisés pour différentes clientèles telles que délinquants sexuels, toxicomanes, alcooliques, etc.

27- Les Services correctionnels mettent sur pied, dans le cadre d'une ordonnance de probation, un programme de surveillance intensive en particulier pour des contrevenants ayant déjà été soumis à une ordonnance de probation ou un peine d'incarcération.

28- Le Ministre de la Justice propose un amendement aux lois fédérales et à la *Loi sur les poursuites sommaires* visant à obliger le juge à s'enquérir et à tenir compte des capacités de payer du contrevenant lorsqu'il impose une amende.

29- Le Solliciteur général favorise la mise sur pied d'un programme apparenté au programme «CHOC» du Nouveau-Brunswick pour les contrevenants reconnus coupables une première fois de conduite avec facultés affaiblies dans le but de les informer et de les sensibiliser à l'influence de l'alcool sur la conduite d'un véhicule automobile.

30- Le Solliciteur général favorise la mise sur pied d'un programme d'éducation et de réadaptation pour les conducteurs récidivistes semblable au programme IMP-ACT de l'Alberta.

31- Le Solliciteur général intervienne auprès du Ministre de la Justice pour suggérer une modification au *Code criminel* et aux autres lois fédérales de façon à y prévoir une procédure de perception semblable à celle prévue à la *Loi sur les poursuites sommaires*.

32- Le Solliciteur général saisisse son collègue de la Justice de la nécessité que les dispositions de la *Loi sur les poursuites sommaires* concernant l'exécution des jugements, notamment les extensions de délais, les paiements différés, la saisie et les travaux compensatoires, s'appliquent à toutes les cours municipales.

33- Le Solliciteur général fasse des représentations de façon à prévoir le non-renouvellement du permis de conduire et/ou du certificat d'immatriculation ainsi que le gel des transactions touchant le véhicule lorsque le contrevenant a des amendes en souffrance pour des infractions relatives à la circulation routière et au stationnement.

34- Le Solliciteur général intervienne auprès du Ministre de la Justice pour apporter une modification à la *Loi sur les poursuites sommaires* pour ajouter, lors d'un refus d'exécution de travaux compensatoires, une seule période de trois jours de détention à la période prévue par la table d'équivalence. Ce calcul devrait se faire pour chaque incarcération et non pas pour chaque contravention.

35- Le Solliciteur général demande au Ministre de la Justice de réviser le partage des amendes entre les municipalités et le Trésor québécois.

36- Le Solliciteur général intervienne auprès du Ministre de la Justice pour apporter une modification à la *Loi sur les poursuites sommaires* de façon à prévoir que l'infracteur puisse, sur simple déclaration par écrit appuyée d'un affidavit, demander une révision du jugement, soit parce qu'il avait une bonne défense au mérite qu'il n'a pas eu l'opportunité de présenter, soit parce qu'il n'a pas eu

connaissance, sans négligence de sa part, des procédures intentées contre lui.

37- Le Solliciteur général négocie avec son homologue fédéral pour ramener la période durant laquelle les personnes détenues sont gardées dans les établissements provinciaux à dix jours.

38- Le Solliciteur général apporte une modification à la *Loi sur la probation et sur les établissements de détention* pour permettre l'octroi d'absences temporaires, pour fins de réinsertion sociale, à toutes les personnes condamnées au sixième de leur peine et veille à ce que les absences temporaires soient octroyées conformément à la loi.

39- Le Solliciteur général apporte une modification à la *Loi sur la probation et sur les établissements de détention* pour permettre au directeur général d'autoriser la participation à des programmes de libération préparatoire au sixième de la sentence;

40- Le Solliciteur général apporte une modification à la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* pour permettre à la Commission québécoise des libérations conditionnelles d'autoriser la participation à des programmes de libération préparatoire au sixième de la sentence, dans le cas de personnes condamnées à des peines de six mois et plus.

41- La Commission des libérations conditionnelles élabore des lignes directrices pour rationaliser sa prise de décision.

42- La Commission des libérations conditionnelles rende compte annuellement au Solliciteur général de l'application des lignes directrices élaborées.

43- Le Solliciteur général exige de chacun des sous-systèmes du processus pénal la mise sur pied d'un mécanisme de cueillette et d'analyse d'informations sur leurs décisions, leurs clientèles et leurs programmes.

44- D'accompagner tout nouveau programme et toute nouvelle mesure administrative ou législative d'une recherche évaluative pour s'assurer qu'elles atteignent réellement l'objectif visé.

45- Le Solliciteur général du Québec conclut une entente avec son homologue fédéral de ne pas augmenter le nombre de cellules disponibles au Québec.

46- Injecter, à court terme, dans les Services correctionnels les ressources nécessaires au développement des solutions de rechange à l'incarcération.

47- Défalquer, à plus long terme, du budget global consacré à la garde des personnes incarcérées, les montants nécessaires au développement des solutions de rechange à l'incarcération.